

PROCESSO ESTRUTURAL E CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: FUNDAMENTOS DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA

Structural litigation and judicial oversight of inclusive education public policies: foundations of the institutional arrangement at the court of justice of Rondônia

Eduardo Abílio Kerber Diniz
eduardoabilio@tjro.jus.br

Alan Almeida do Amaral
alan.amaral@tjro.jus.br

RESUMO

A efetivação do direito à educação inclusiva revela persistente distância entre a consagração normativa e a implementação das políticas públicas, sobretudo no que concerne à oferta suficiente de Atendimento Educacional Especializado. Nesse contexto, o presente trabalho investiga em que medida a tutela estrutural constitui técnica legítima e eficaz de controle das políticas públicas assecuratórias do acesso a esse atendimento, conciliando a proteção do direito com os limites da separação de poderes e da reserva do possível. Adota-se pesquisa jurídico-dogmática, de abordagem qualitativa e caráter teórico, com método dedutivo e revisão bibliográfica em fontes especializadas. Examinam-se o marco normativo internacional e interno da educação inclusiva, o controle judicial de políticas públicas e a teoria do processo estrutural. Conclui-se que a tutela estrutural, em sua dimensão dialógica, mostra-se legítima e eficaz, pois, ao exigir do poder público o diagnóstico da situação e a construção dialógica de um plano de atuação estrutural, preserva a discricionariedade administrativa e, simultaneamente, assegura a sindicabilidade da omissão. Analisa-se o arranjo institucional do Tribunal de Justiça de Rondônia, que definiu temas prioritários de atuação por processos estruturais. Sustenta-se, como contribuição, que a exigência de dados e de planos deve ser reconhecida como etapa própria da tutela estrutural em matéria de atendimento especializado, redimensionando a alegação de reserva do possível e oferecendo modelo dogmático replicável a litígios de idêntica natureza.

Palavras-chave: processo estrutural; controle judicial de políticas públicas; atendimento educacional especializado; educação inclusiva; reserva do possível.

ABSTRACT

Realizing the right to inclusive education reveals a persistent gap between legal mandates and the implementation of public policies, particularly regarding the adequate provision of Specialized Educational Services. In this context, this study investigates the extent to which structural relief constitutes a legitimate and effective technique for overseeing public policies that guarantee access to such services, balancing the protection of the right with the limits imposed by the separation of powers and the reserve of the possible doctrine. The study employs a doctrinal legal research approach qualitative and theoretical in nature utilizing a deductive method and a literature review

of specialized sources. It examines the international and domestic legal frameworks for inclusive education, judicial oversight of public policies, and the theory of structural litigation. The study concludes that structural relief, in its dialogic dimension, proves both legitimate and effective by requiring public authorities to diagnose the situation and collaboratively develop a structural action plan, it preserves administrative discretion while simultaneously ensuring judicial reviewability of government inaction. The study analyzes the institutional framework of the Court of Justice of Rondônia, which established priority areas for structural litigation. It argues that the requirement for data and action plans should be recognized as a distinct stage of structural relief in the realm of specialized services, thereby reframing the “reserve of the possible” argument and offering a doctrinal model applicable to similar disputes.

Keywords: structural litigation; judicial review of public policies; specialized educational assistance; inclusive education; reserve of the possible.

1 INTRODUÇÃO

A educação inclusiva ocupa necessária posição de destaque entre os direitos sociais fundamentais. Sua consagração normativa, contudo, contrasta com um cenário recorrente de implementação deficitária, no qual a garantia formal da matrícula convive com a ausência de estruturas e de profissionais capacitados para assegurar a permanência e o efetivo aprendizado dos estudantes com deficiência.

Nessa distância entre a norma e a realidade, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) assume centralidade, pois traduz, no plano concreto, o dever estatal de individualização do apoio pedagógico. Quando esse serviço é insuficiente ou inexistente, nota-se uma tensão que ultrapassa interesses individuais e atinge a própria organização da política pública educacional.

Essa inefetividade conduz, com frequência, à judicialização das políticas de educação inclusiva. A provocação do Poder Judiciário para suprir omissões administrativas, todavia, não se apresenta como fenômeno isento de controvérsias.

De um lado, há os princípios da separação de poderes e da reserva do possível, que reservariam à Administração a definição das prioridades orçamentárias e das estratégias de execução. De outro, sustenta-se que o núcleo essencial do direito à educação inclusiva, densificado por normas de máxima hierarquia, impõe deveres que resistem à alegação genérica de escassez de recursos, na medida em que o mínimo existencial constitui parâmetro imune à discricionariedade estatal.

O enfrentamento dessa tensão exige instrumentos processuais capazes de conciliar a efetividade do direito com o respeito à conformação institucional das competências.

Os marcos normativos que sustentam essa exigibilidade podem ser verificados em múltiplos planos e níveis. No cenário internacional, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹ reconhece o direito de todos à educação e impõe medidas para sua plena realização.

¹ Internalizado pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992).

Ainda, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência delineia em seu artigo 24² um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, com adaptações razoáveis, apoio individualizado e disponibilização de profissionais habilitados. Por ter sido incorporada segundo o rito do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal³, a Convenção citada ostenta *status* de emenda constitucional, sendo autorizado tanto o controle de convencionalidade quanto o controle de constitucionalidade das políticas públicas correspondentes.

No plano interno, a Lei Brasileira de Inclusão (Lei n.º 13.146/2015) densifica esses compromissos, especificando os deveres do poder público quanto ao AEE, aos profissionais de apoio e à acessibilidade.

Nesse contexto, diante da natureza policêntrica e continuada dos litígios que envolvem a (re)organização de serviços educacionais, a Teoria do Processo Estrutural surge como uma das hipóteses metodológicas possíveis ao equacionamento da referida tensão.

Isso porque, diferentemente da tutela mandamental em sua acepção tradicional, a tutela estrutural opera por etapas, dentre as quais se verifica o incentivo ao diálogo institucional, soluções autocompositivas/negociadas e, frequentemente, um diagnóstico e a construção de um plano de atuação, com métricas e etapas exequíveis, transferindo ao ente público o ônus de conhecer, mensurar e equacionar a solução da controvérsia.

Notadamente, essa técnica sugere uma forma de controle que é deferente e eficaz, na medida em que não substitui a Administração Pública na formulação da política pública, mas a incentiva e compele a organizar-se e a prestar contas de modo passível de controle.

No ponto, apresenta-se a boa prática do TJ-RO, no eixo de acesso à justiça e jurisdição, orientada pela Recomendação 163/2025 do CNJ⁴, que identifica temas prioritários em Rondônia, a serem enfrentados, conforme critérios estabelecidos, por meio de processo estrutural, com destaque para a Educação Inclusiva, cujo principal problema identificado

2 Artigo 24 - Educação: 1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre. 2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência; b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem; c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação; e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. 3. Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo: a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares; b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade linguística da comunidade surda; c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social. 4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência. 5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência. (Brasil, 2009).

3 Art. 5º, § 3º, CRFB/1988: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 1988).

4 Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais (Brasil, 2025).

em âmbito local é a ausência de profissionais especializados e estrutura em escolas públicas para alunos com deficiência.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa. Em síntese, busca-se responder se e em que medida a tutela estrutural constitui técnica legítima e eficaz de controle de políticas públicas de Atendimento Educacional Especializado. Como hipótese, sustenta-se uma modalidade de controle dialógico compatível com a separação de poderes, apta a superar a dicotomia entre ativismo e autocontenção.

Para o desenvolvimento do argumento, adota-se pesquisa jurídico-dogmática, de abordagem qualitativa e caráter teórico, com método dedutivo e revisão bibliográfica em fontes especializadas.

O artigo estrutura-se em quatro momentos: a delimitação do marco normativo internacional e interno da educação inclusiva, a análise do controle judicial de políticas públicas, a exposição da teoria do processo estrutural e a discussão de sua aplicabilidade às políticas de AEE, culminando na síntese das contribuições.

2 A EDUCAÇÃO INCLUSIVA E O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A internalização da CDPD e a sua densificação pela Lei Brasileira de Inclusão

Uma adequada compreensão do regime jurídico da educação inclusiva exige analisar, em primeiro momento, os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, acerca dos quais alguns se converteram em deveres internamente exigíveis.

Esse percurso não é unicamente formal, uma vez que a posição hierárquica alcançada pela norma incorporada determina a intensidade do controle a que se submetem as políticas públicas correspondentes.

No caso da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o modo de internalização produziu efeito singular no ordenamento pátrio, cujas consequências se projetam diretamente sobre a sindicabilidade judicial das omissões estatais em matéria de Atendimento Educacional Especializado.

Como consabido, antes da Emenda Constitucional n. 45/2004, os tratados internacionais de direitos humanos ingressavam no ordenamento brasileiro sem hierarquia constitucional expressa, o que alimentou prolongada controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca de sua posição normativa.

Foi a referida emenda que introduziu o § 3º ao artigo 5º da Constituição Federal, estabelecendo que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, seriam equivalentes às emendas constitucionais.

Criou-se, assim, uma via de incorporação qualificada, que visou conferir estatuta constitucional plena aos tratados que observassem esse rito reforçado (PIOVESAN, 2018).

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu

Protocolo Facultativo⁵ foram os primeiros e, por longo período, os únicos instrumentos a percorrer integralmente esse caminho.

Disso resulta que a Convenção mencionada não traduz apenas um compromisso perante os demais atores internacionais, passando a funcionar, internamente, como parâmetro de validade das normas infraconstitucionais e das políticas públicas. A consequência prática disso é que eventual atuação ou omissão estatal incompatível com os comandos convencionais inaugura possibilidade de duplo controle, de convencionalidade e de constitucionalidade, exercitável por órgãos jurisdicionais (Mazzuoli, 2016).

A internalização com estatura constitucional, todavia, não esgota, por si só, a operacionalidade dos deveres convencionais. Normas de tratados de direitos humanos, embora dotadas de eficácia jurídica imediata em seu núcleo essencial, frequentemente demandam densificação legislativa que traduza os compromissos genéricos em obrigações administrativas concretas.

Em virtude disso, editou-se a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015). Concebida expressamente com o propósito de dar efetividade à Convenção, conforme seu art. 1º, parágrafo único (Brasil, 2015), a lei incorporou seus conceitos estruturantes, entre os quais o de barreiras, o de acessibilidade e o de adaptação razoável, e converteu as diretrizes convencionais em deveres específicos e sindicáveis.

No domínio educacional, essa densificação manifesta-se de modo particularmente concreto. O artigo 28 da Lei Brasileira de Inclusão atribui ao poder público um extenso rol de deveres relativos à organização do sistema educacional inclusivo, convertendo as diretrizes convencionais em obrigações administrativas específicas e sindicáveis. Estabelece o dispositivo:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida; [...] V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino; [...] XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio (Brasil, 2015).

O preceito transpõe, para o plano da legislação interna, as exigências do artigo 24 da Convenção⁶, convertendo-as em obrigações cuja inobservância se afere objetivamente. Verifica-se, portanto, uma relação de complementaridade funcional, porque a Convenção

⁵ Internalizados pelo Decreto n.º 6.949/2009 (Brasil, 2009).

⁶ Vide nota de rodapé n.º 4.

fornece o fundamento constitucional e o parâmetro de controle, ao passo que a Lei Brasileira de Inclusão fornece a concretude normativa necessária à sua exigibilidade cotidiana.

Conjugando esses dois planos normativos, extrai-se uma conclusão parcial determinante para o objeto deste estudo. Vê-se que os deveres estatais em matéria de educação inclusiva não constituem meras diretrizes programáticas de realização facultativa, mas obrigações jurídicas ancoradas em compromisso internacional e em norma de hierarquia constitucional, posteriormente detalhadas em legislação específica.

Essa tripla fundamentação, convencional, constitucional e legal, retira da Administração Pública o espaço para a inércia justificada e fornece substrato dogmático que autoriza, no plano processual, a exigência de que o poder público possa ser impelido a demonstrar, de maneira concreta e verificável, o cumprimento de tais deveres.

2.2 Controle judicial de políticas públicas: entre a reserva do possível e o mínimo existencial

A afirmação dos direitos sociais como direitos fundamentais fez emergir um problema clássico da Teoria Constitucional contemporânea, qual seja, o de saber em que medida o Poder Judiciário pode intervir na formulação e na execução de políticas públicas sem usurpar competências reservadas aos poderes eleitos.

No ponto, a questão é particularmente aguda quando se trata de Educação Inclusiva, cuja efetivação depende, na maioria dos casos, de arranjos institucionais, de definições orçamentárias, de alocação de pessoal e de reorganização administrativa que, em princípio, recaem sobre o mérito da atuação estatal.

A doutrina reconhece que a judicialização dessas escolhas é fenômeno inevitável do constitucionalismo dirigente, embora exija critérios de legitimação que impeçam sua degeneração em ativismo desprovido de parâmetros (Barroso, 2012).

O primeiro argumento comumente oposto à sindicabilidade judicial das políticas educacionais é o da separação de poderes. Sustenta-se que a definição de prioridades e de meios de execução integra a discricionariedade administrativa, cuja substituição pelo juiz comprometeria o equilíbrio institucional.

O referido argumento, contudo, não pode ser tomado em termos absolutos. Como observa Grinover (2013), a separação de poderes não constitui dogma rígido, mas técnica de organização funcional que cede espaço ao controle jurisdicional sempre que a omissão administrativa vulnera direitos fundamentais e frustra comandos constitucionais vinculantes. A intervenção judicial, nessa perspectiva, não se legitima pela mera conveniência, mas pela existência de um dever constitucional descumprido cuja inobservância se pode demonstrar objetivamente.

O segundo argumento, de natureza econômica, é o da reserva do possível. Por meio dele, invoca-se a limitação de recursos como fator condicionante da realização progressiva dos direitos sociais.

A tese, importada da experiência constitucional alemã, possui fundamento legítimo, pois nenhuma política pública prescinde de suporte financeiro. Ocorre que a reserva do

possível não pode operar como cláusula genérica de exoneração estatal.

Nadoutrina, consolidou-se o entendimento de que sua invocação exige demonstração concreta da indisponibilidade de recursos, não bastando a alegação abstrata de escassez (Sarlet, 2018). Transfere-se, assim, ao ente público o ônus de comprovar a impossibilidade material de atender à demanda, argumento que se revela decisivo quando confrontado com a lógica das técnicas processuais de reorganização administrativa.

A esse limite opõe-se, como contraponto normativo, a teoria do mínimo existencial. Segundo Barcellos (2011), há um núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais que corresponde às condições materiais indispensáveis à dignidade humana e que, por isso, se subtrai à ponderação orçamentária ordinária.

No que se reporta à educação, esse núcleo abrange não apenas o acesso formal à escola, mas o conjunto de suportes sem os quais o direito se esvazia de conteúdo, entre os quais se inserem, para os estudantes com deficiência, o atendimento especializado e os profissionais de apoio.

Nessa medida, o mínimo existencial funciona como parâmetro que delimita o campo em que a reserva do possível deixa de ser oponível, tornando exigível a prestação estatal independentemente de juízos de conveniência.

A articulação entre esses vetores permite superar a leitura dicotômica que reduz o debate à oposição entre ativismo e autocontenção. O controle judicial de políticas públicas não se resume a impor ao administrador uma solução predefinida, tampouco a abster-se diante da complexidade orçamentária.

Entre esses extremos, situa-se um espaço de atuação em que o Judiciário exige do poder público a demonstração de que a política existe, é adequada e alcança os seus destinatários.

É precisamente nesse espaço intermediário que a técnica processual ganha relevância, pois dela depende a possibilidade de um controle que seja, a um só tempo, respeitoso das competências institucionais e efetivo na proteção do direito. A insuficiência das tutelas tradicionais para lidar com litígios de dimensão coletiva e continuada conduz, assim, à necessidade de instrumentos processuais específicos.

2.3 O processo estrutural no Poder Judiciário brasileiro

As tutelas processuais tradicionais foram concebidas para litígios bipolares, no sentido de que duas partes disputam um bem da vida delimitado e a sentença encerra a controvérsia com um comando único e imediato.

Contudo, litígios que envolvem a reorganização de uma política pública parecem não se ajustar a esse modelo. Neles, a controvérsia tende a ser multipolar, de impacto social, prospectiva, de natureza incrementada e duradoura das intervenções, complexa, envolvendo a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão e, ainda, ensejando intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada, ou seja, atinge uma pluralidade de sujeitos, projeta-se no tempo e exige providências sucessivas e coordenadas.

Para essa categoria de conflitos, a doutrina desenvolveu a teoria do processo

estrutural, compreendido como o instrumento voltado à transformação de um estado de coisas incompatível com o ordenamento, mediante intervenção judicial gradual sobre a organização de instituições públicas ou privadas (Vitorelli, 2020).

Em aspectos conceituais, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2024, p. 590) definem que “o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”.

Já Edilson Vitorelli (2018, p. 333) sustenta que:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.

A origem histórica costuma ser localizada na experiência constitucional estadunidense, notadamente no caso *Brown v. Board of Education* (1954), em que a Suprema Corte, ao declarar a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas, viu-se diante da necessidade de supervisionar a implementação da própria decisão ao longo do tempo (Jobim, 2021).

Desse precedente extraiu-se a percepção de que a proteção efetiva de certos direitos não se esgota na declaração judicial, mas depende de um processo continuado de monitoramento e ajuste.

Nas reflexões de Arenhart, Osna e Jobim (2021, p. 30-31):

As mudanças de necessidades e de desafios do processo civil levaram a um imprescindível rearranjo de suas técnicas. Foi assim que, para lidar com questões cuja complexidade excederia os limites do processo civil tradicional, [...] o Poder Judiciário passou a intuitivamente procurar respostas diversas para dar conta da realidade concreta. Foi esse caminho que levou à densificação dos processos estruturais.

Notadamente, sobretudo a partir do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n.º 13.105/2015), a categoria passou a designar as decisões que, em vez de imporem uma prestação isolada, estabelecem programas de reforma sujeitos a revisão e complementação sucessivas.

O traço distintivo do processo estrutural reside no modo como a decisão é estruturada. Diferentemente da sentença clássica, que fixa de imediato a totalidade da prestação devida, a decisão estrutural opera em cascata, desdobrando-se em etapas.

Como sintetiza Arenhart (2013), a fixação do resultado a ser alcançado precede a definição dos meios, de modo que o juízo, num primeiro momento, estabelece o objetivo e transfere ao ente responsável a incumbência de apresentar o plano capaz de concretizá-lo.

Essa lógica inverte o ônus da inércia, já que, em vez de o Judiciário formular a solução técnica, cabe à Administração Pública demonstrar como pretende superar o contexto de desconformidade, submetendo-se ao controle posterior quanto à adequação e à suficiência das medidas apresentadas.

Dessa arquitetura decorre a centralidade de um plano de atuação como peça nuclear do processo estrutural. É por meio dele que o ente público explicita o diagnóstico da situação, as providências pretendidas, os prazos e os recursos a serem mobilizados, convertendo uma obrigação genérica em compromisso verificável.

O referido plano tem potencial de cumprir função dupla, porque, de um lado, preserva a discricionariedade administrativa, pois é o próprio poder público quem escolhe os meios; já de outro, viabiliza o controle jurisdicional, na medida em que fornece parâmetros objetivos de aferição do cumprimento.

Essa dimensão dialógica afasta a objeção de que a intervenção judicial substituiria o administrador, uma vez que o juízo atua como instância de exigência e de monitoramento, não de formulação da política.

Não por outra razão, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação n. 163/2025, com o estabelecimento de diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Nos termos da recomendação, decidiu-se por:

Art. 1º Recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural.

Parágrafo único. O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Art. 2º Para a identificação do litígio estrutural e apoio à condução adequada dos processos dele decorrentes, recomenda-se que os tribunais criem órgão interdisciplinar voltado a essa finalidade ou atribuam tal função a órgãos internos com capacidade técnica adequada (Brasil, 2025, grifo nosso).

Ainda, pelo art. 5º da recomendação do CNJ, verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas:

I - **ampliar o contraditório, a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos;**

II - criar oportunidades para a **celebração de acordos** entre as partes;

III - designar audiências para a **condução participativa do procedimento**, inclusive para realização de **saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes;**

IV - promover atos de cooperação judiciária, inclusive interinstitucional, que possam contribuir com a adequada resolução do litígio;

V - promover atos de cooperação judiciária que permitam a centralização de processos, a prática conjunta ou coordenada de atos processuais, bem como a reunião ou **suspensão de processos que versem sobre o objeto do processo estrutural, de modo a assegurar a solução eficiente e isonômica do litígio;**

VI - oficiar ao Ministério Público para, se for o caso, intervir no feito;

VII - elaborar um **plano de atuação estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades;** e

VIII - indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo (Brasil, 2025, grifo nosso).

Vê-se que a recomendação do Conselho Nacional de Justiça aglutina aportes metodológicos da Teoria do Processo Estrutural, com ênfase ao plano de atuação estrutural, já mencionado, cuja construção participativa visa conciliar os valores objeto de análise, **contribuindo para o “alívio”** da tensão entre a separação dos poderes, reserva do possível, mínimo existencial e dignidade das pessoas com deficiência, notadamente no que se refere ao direito ao atendimento educacional especializado.

A rigor, a partir da leitura da recomendação do CNJ, se verificada a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade relativa ao atendimento educacional especializado, seja pela insuficiência ou inexistência de implementação da política pública, não há falar que o exercício de controle jurisdicional da ação ou omissão viola a separação dos poderes. O referido controle, todavia, deve privilegiar o

diálogo e as soluções planejadas.

Compreendida a lógica do processo estrutural, resta demarcar a distinção entre a tutela mandamental clássica e a tutela estrutural dialógica, bem como examinar o modo pelo qual essa técnica se projeta especificamente sobre as políticas de Atendimento Educacional Especializado.

2.4 Tutela mandamental e tutela estrutural dialógica na efetivação do AEE: o desenho institucional do TJ-RO como boa prática

A inclusão efetiva das pessoas com deficiência nos espaços sociais perpassa, essencialmente, pela educação. Luís Marcelo Batista da Silva reflete:

É unânime que o acesso à Educação, Saúde e segurança que sejam gratuitos e de qualidade, assim como ao respeito entre cada um, é fundamental na sociedade. **O futuro é promissor se todos tiverem oportunidades, inclusive os já prejudicados pela diferença física e mental. Um país mais justo é aquele onde as diferenças são respeitadas e as necessidades supridas.** (Silva, 2022, p. 31, grifo nosso).

Da substanciosa pesquisa de mestrado produzida pelo autor citado, também é de extrema importância extrair o seguinte trecho:

A amplitude e a diversidade interna do Brasil, associadas à complexidade da temática de inclusão social e educacional das pessoas com deficiência, **exigem que novas reflexões sejam elaboradas com base em relatos e dados de pesquisa que auxiliem na compreensão dessas importantes mudanças.** (Silva, 2022, p. 32, grifo nosso).

Nesse contexto, tem-se que a escolha da técnica processual adequada não indica uma questão meramente formal, pois dela depende a própria eficácia da proteção do direito.

No campo da educação inclusiva, essa escolha se apresenta de modo particularmente nítido, uma vez que a insuficiência dos serviços de Atendimento Educacional Especializado raramente resulta de um ato isolado de recusa, decorrendo, antes, de um conjunto articulado de omissões relativas à contratação de profissionais, à instalação de salas de recursos, à formação especializada e ao transporte escolar, dentre outros.

Diante desse quadro, cumpre distinguir dois modelos de resposta jurisdicional, cujas aptidões e limites divergem substancialmente.

A tutela mandamental clássica caracteriza-se pela imposição imediata de uma obrigação de fazer, reforçada por medidas coercitivas como a multa cominatória. Nela, visualiza-se um instrumento eficaz para litígios individuais e delimitados, nos quais a prestação devida é determinada e o descumprimento se afere com facilidade.

Assim ocorre, por exemplo, quando se determina a matrícula de um estudante específico ou a disponibilização de um intérprete de Libras para uma turma identificada. Nesses casos, o comando judicial é simples, o resultado é verificável de forma objetiva e a coerção patrimonial tende a produzir o efeito esperado. A técnica mandamental, contudo, revela suas limitações quando a controvérsia deixa de ser pontual e passa a envolver a própria organização do serviço educacional em sua integralidade.

Quando a irregularidade é sistêmica, com impacto social, prospectiva, denotando a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade por ação ou omissão (art. 1º, parágrafo único, incisos II e VI, da Recomendação 163/2025 do CNJ), a imposição de uma obrigação genérica e imediata mostra-se inadequada por, ao menos, duas razões.

A primeira delas é de ordem prática. Um comando abstrato, do tipo garantir o atendimento de todos os alunos com deficiência, não fornece parâmetros de aferição, gera dificuldades de execução e frequentemente converte aplicação de medidas coercitivas (p. ex., multa) em instrumentos inócuos, pois incidem sobre uma obrigação cujo cumprimento não se consegue mensurar.

Já a segunda é de ordem institucional, porque, ao definir de imediato os meios de execução, o órgão jurisdicional tenderia a substituir a Administração em juízos técnicos e orçamentários que lhe são próprios, expondo-se à objeção de violação da separação de poderes. É precisamente nesse ponto que a tutela estrutural dialógica se revela mais apropriada.

Observando esse arranjo de necessidades e prioridades em âmbito regional, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia editou, recentemente, a Resolução n. 386, de 15 de maio de 2026, que alterou a Resolução n. 207/2021-TJRO, que dispõe sobre o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas e a Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas no âmbito do Tribunal de Justiça de Rondônia.

Precisamente, o TJ-RO, orientado pelas diretrizes da Recomendação 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça, incluiu o art. 4º-B na referida resolução, incumbindo ao Nugepnac a relevante competência de atuar no acompanhamento e apoio técnico aos processos estruturais, devendo:

- I – identificar e mapear processos estruturais;
- II – produzir dados e relatórios;
- III – apoiar a gestão judicial desses processos;
- IV – propor protocolos e boas práticas;
- V – fomentar a articulação interinstitucional necessária à efetividade das decisões (Rondônia, 2026a).

E não é só. A partir do referido desenho institucional, o Gabinete da Presidência do TJ-RO e o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC) desenvolveram, no Eixo 4 do Plano de Gestão em curso (Acesso à Justiça e Jurisdição), a Cartilha de Processos Estruturais, que sintetiza a base normativa, conceitos e características do litígio estrutural e, sobretudo, estabelece diretrizes da condução do processo estrutural e lista temas prioritários em Rondônia.

No plano das matérias prioritárias, destaca-se o tema “Educação Inclusiva”, com a identificação do problema “Ausência de profissionais especializados e estrutura em escolas públicas para alunos com deficiência” (Rondônia, 2026b).

Confirma-se, portanto, a necessidade de conduzir e acompanhar as demandas que envolvam o atendimento educacional especializado com o cuidado e critério necessários à implementação de “adaptação gradual da rede pública, com metas, cronograma e financiamento vinculado ao orçamento” (Rondônia, 2026b), apresentada como modelo de solução estrutural pelo TJ-RO, a ser adaptada, em sendo o caso, conforme a hipótese deduzida em juízo.

Veja-se que o modelo de solução citado identifica justamente que a tutela estrutural dialógica não visa à simples imposição da medida reestruturante, mas pela exigência de que o ente público apresente o diagnóstico da situação e o plano de atuação correspondente.

Ainda, tem-se ser possível orientar, por exemplo, que a Administração revele quantos estudantes demandam atendimento, quais profissionais estão disponíveis, qual sua formação e lotação e quais providências pretende adotar para suprir as carências identificadas.

Essa inversão do ônus informacional tem potencial de produzir efeitos relevantes, uma vez que, de um lado, mitiga a objeção da separação de poderes, pois preserva à Administração a escolha dos meios. Noutra ótica, redimensiona a alegação de reserva do possível, uma vez que a escassez deixa de ser afirmada em abstrato e passa a ser aferida à luz de dados concretos, cujo ônus de produção recai sobre o próprio poder público (Sarlet, 2018).

Essa lógica encontra respaldo direto na diretriz fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 da repercussão geral⁷, segundo a qual a decisão judicial deve “apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”, em vez de impor medidas pontuais (Brasil, 2023).

Transposta ao campo da educação inclusiva, essa orientação confere lastro institucional à exigência de diagnóstico e de plano de atuação, reforçando a compatibilidade da tutela estrutural dialógica com o princípio da separação de poderes.

Não se olvide, também, que a referida técnica e proposta de solução estrutural encontra respaldo no conteúdo material do direito à educação inclusiva.

O artigo 24 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência não assegura apenas o acesso formal ao sistema de ensino, mas impõe a adoção de adaptações razoáveis, de medidas de apoio individualizadas e efetivas e a disponibilização de professores habilitados para o ensino do braille e da língua de sinais (Brasil, 2009).

Estes deveres, a toda evidência, possuem natureza estrutural, que não se satisfazem

7 Tema: Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Tese fixada: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado [...] (Brasil, 2023).

com prestações isoladas e que pressupõem uma organização administrativa capaz de identificar e atender à totalidade da demanda.

A Lei Brasileira de Inclusão, ao densificar tais compromissos, reforça esse caráter sistêmico, ao vincular o poder público à oferta continuada de profissionais de apoio e de recursos de acessibilidade (Brasil, 2015).

Há, portanto, uma correspondência entre a natureza do direito e a técnica processual. Um direito de realização progressiva e organização complexa reclama um instrumento igualmente processual e continuado. Não por acaso, é a ação civil pública (Lei n. 7.347/1985) o veículo típico desses litígios coletivos, por sua vocação para a tutela de direitos transindividuais e para a reorganização de serviços públicos.

Dessa correspondência infere-se a principal contribuição que a Teoria do Processo Estrutural oferece ao controle das políticas de AEE. A exigência de diagnóstico e de plano, longe de configurar intervenção indevida, apresenta-se como a forma mais consentânea de conciliar a efetividade do direito com o respeito às competências institucionais.

O arranjo institucional proposto pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com a ampliação das competências do Nugepnac, seguramente estabelece balizas seguras para a identificação, triagem, condução e elaboração do plano de atuação estrutural nos temas prioritários, com ênfase na educação inclusiva.

Agora, é necessário que se incentive um esforço conjunto das instituições, para que a ausência ou as graves irregularidades dos serviços públicos educacionais sejam conduzidas dialogicamente, em prol da assecuração do direito à educação inclusiva. Também, institucional e internamente, é necessário que se avalie o acionamento do Nugepnac, seja para apoio inicial na triagem de processos, revisão técnica de minutas de planos de atuação, levantamento de dados sobre judicialização repetitiva e a necessária avaliação da conversão destas em processos estruturais.

Assim, não se verifica um Judiciário que formula a política educacional nem que define, no lugar do gestor, o número de salas ou a lotação dos profissionais. Trata-se, a rigor, de um esforço conjunto para que a Administração conheça a própria realidade, explicita suas escolhas e as submeta a controle.

É nesse equilíbrio que reside a legitimidade e a eficácia da tutela estrutural, cuja aptidão para superar a dicotomia entre ativismo e autocontenção se confirma justamente no terreno da educação inclusiva.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigou em que medida a tutela estrutural constitui técnica legítima e eficaz de controle das políticas públicas assecuratórias do acesso ao Atendimento Educacional Especializado.

Ao longo do percurso, demonstrou-se que o direito à educação inclusiva encontra ancoragem normativa de máxima hierarquia, tanto no plano internacional, por força do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, quanto no plano interno,

mediante a densificação promovida pela Lei Brasileira de Inclusão.

A incorporação da Convenção com estatura equivalente à de emenda constitucional revelou-se determinante, pois submete as ações e omissões estatais a um duplo controle, de convencionalidade e de constitucionalidade, retirando do administrador o espaço para a inércia justificada em alegações genéricas.

Respondendo diretamente ao problema formulado, sustentou-se que a tutela estrutural configura, sim, técnica legítima e eficaz de controle dessas políticas, desde que compreendida em sua dimensão dialógica. Sua legitimidade decorre do fato de que, ao exigir do poder público o diagnóstico da situação e a apresentação de um plano de atuação, o Judiciário não substitui a Administração na formulação da política nem define, no lugar do gestor, os meios técnicos e orçamentários de sua execução.

Preserva-se, assim, o núcleo da separação de poderes, ao mesmo tempo em que se assegura a sindicabilidade da omissão. Sua eficácia, por seu turno, resulta da correspondência entre a natureza do direito e a natureza do instrumento: um direito de realização progressiva e organização complexa reclama uma técnica igualmente continuada, apta a monitorar e a ajustar a atuação estatal ao longo do tempo, superando a insuficiência das tutelas mandamentais clássicas diante de litígios sistêmicos.

A principal contribuição deste trabalho consiste em evidenciar que a exigência judicial de dados e de planos, longe de representar intervenção indevida, é a forma mais consentânea de conciliar a efetividade do direito à educação inclusiva com o respeito às competências institucionais.

Ao inverter o ônus informacional e transferir ao ente público o dever de conhecer e mensurar a própria deficiência, essa técnica redimensiona a alegação de reserva do possível, que deixa de operar como cláusula abstrata de exoneração e passa a ser aferida à luz de elementos concretos.

Propõe-se, nessa perspectiva, que a fase de diagnóstico e plano seja reconhecida como etapa preliminar própria da tutela estrutural em matéria de AEE, oferecendo modelo dogmático replicável a outros litígios de idêntica natureza.

Reconhecem-se, por fim, as limitações da abordagem, de caráter teórico e dogmático, que não se propôs a mensurar empiricamente os resultados da técnica na reorganização efetiva dos serviços educacionais.

A boa prática do TJ-RO, orientada pela Recomendação 163/2025 do CNJ, apresenta múltiplas possibilidades de soluções para problemas estruturais e de atuação prioritária. Registra-se que o desafio, a ser enfrentado e trabalhado, não é apenas a identificação e triagem de futuras ações estruturais, mas, também, a análise adequada da conversão e reconhecimento de demandas já inauguradas sob a ótica da tutela tradicional em demandas estruturais.

Abre-se, com isso, agenda de pesquisa futura voltada à conversão das demandas coletivas em trâmite em demandas estruturais, à investigação dos mecanismos de monitoramento do cumprimento, da efetividade das medidas coercitivas e dos limites da atuação jurisdicional na fase de execução dos planos, dimensões que permanecem carentes de aprofundamento e que se mostram decisivas para a consolidação do

processo estrutural como instrumento de garantia da educação inclusiva.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, nov. 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista [Syn] Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.
- BRASIL. **Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008.
- BRASIL. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025**. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025.
- BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.
- BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a outros interesses difusos e coletivos. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.
- BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ** (Tema 698 da Repercussão Geral). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 3 jul. 2023. Publicado no DJe de 7 ago. 2023.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Resolução n. 386, de 15 de maio de 2026**. Altera a Resolução n. 207/2021-TJRO, que dispõe sobre o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. Porto Velho: TJRO, 2026a.
- RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Cartilha de processos estruturais**. Porto Velho: Gabinete da Presidência; NUGEPNAC, 2026b.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- SILVA, Luís Marcelo Batista da. **Educação especial e inclusiva: desafios e a implantação de uma equipe**

multiprofissional no apoio à inclusão escolar no município de Jaru/RO. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação/Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério**: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, v. 284.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.